



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
G. PITRUZZELLA
van 10 januari 2019¹

Zaak C-631/17

SF
tegen
Inspecteur van de Belastingdienst

[verzoek van de Hoge Raad der Nederlanden om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Sociale zekerheid van migrerende werknemers – Verordening (EG) nr. 883/2004 – Artikel 11, lid 3, onder e) – Staatsburger van een lidstaat die als zeevarende arbeid in loondienst verricht aan boord van een schip dat vaart onder de vlag van een derde staat – Werkgever die gevestigd is in een andere staat dan de woonstaat van de werknemer – Personele werkingssfeer van de verordening – Vaststelling van de toepasselijke wetgeving”

1. Moet artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels² worden aangemerkt als een vangnetbepaling van het stelsel van normen voor de vaststelling van de toepasselijke wetgeving (conflictregels) op het gebied van sociale zekerheid zoals vervat in deze verordening, die van toepassing is op alle gevallen die niet uitdrukkelijk in dit stelsel zijn geregeld, of heeft deze bepaling een beperktere werkingssfeer en is zij uitsluitend van toepassing op niet-actieve personen?
2. Dit is in wezen de vraag die het Hof moet beantwoorden in de onderhavige zaak, waarin een prejudiciële vraag van de Hoge Raad der Nederlanden aan de orde is, in het kader van een geding tussen enerzijds een Lets staatsburger die in Letland woonachtig is en gedurende een korte periode voor een in Nederland gevestigde vennootschap arbeid heeft verricht op een schip dat vaart onder de vlag van een derde staat dat zich in de betrokken periode buiten het grondgebied van de Unie bevond, en anderzijds de Nederlandse belastingautoriteiten die voor deze arbeidsperiode sociale premies vorderen.
3. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid om voor het eerst artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 uit te leggen, een nieuwe bepaling die in de eerdere verordening nr. 1408/71 niet voorkwam.³ Het arrest dat het Hof in de onderhavige zaak zal wijzen, zal relevant zijn om de opzet van de conflictregels in verordening nr. 883/2004 vast te stellen.

¹ Oorspronkelijke taal: Italiaans.

² Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB 2004, L 166, blz. 1; hierna: „verordening nr. 883/2004”).

³ Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (hierna: „verordening nr. 1408/71”). Deze verordening is per 1 mei 2010 vervangen door verordening nr. 883/2004.

I. Rechtskader

4. Artikel 11 van verordening nr. 883/2004, het eerste artikel van titel II, met het opschrift „Algemene regels”, luidt als volgt:

„1. Degenen op wie deze verordening van toepassing is, zijn slechts aan de wetgeving van één lidstaat onderworpen. Welke die wetgeving is, wordt overeenkomstig deze titel vastgesteld.

[...]

3. Behoudens de artikelen 12 tot en met 16:

- a) geldt voor degene die werkzaamheden al dan niet in loondienst verricht in een lidstaat, de wetgeving van die lidstaat;
- b) geldt voor ambtenaren de wetgeving van de lidstaat waaronder de dienst waarbij zij werkzaam zijn, ressorteert;
- c) geldt voor degene die een werkloosheidsuitkering ontvangt overeenkomstig artikel 65 volgens de wetgeving van de lidstaat van zijn woonplaats, de wetgeving van die lidstaat;
- d) geldt voor degene die wordt opgeroepen of opnieuw wordt opgeroepen voor militaire dienst of vervangende burgerdienst in een lidstaat, de wetgeving van die lidstaat;
- e) geldt voor eenieder op wie de bepalingen van de onderdelen a) tot en met d) niet van toepassing zijn, de wetgeving van de lidstaat van zijn woonplaats, onverminderd andere bepalingen van deze verordening die hem prestaties garanderen krachtens de wetgeving van een of meer andere lidstaten.

4. Voor de toepassing van deze titel worden al dan niet in loondienst verrichte werkzaamheden die normaliter plaatsvinden aan boord van een zeeschip dat onder de vlag van een lidstaat vaart, beschouwd als werkzaamheden die worden verricht in die lidstaat. Niettemin geldt voor degene die werkzaamheden in loondienst verricht aan boord van een zeeschip dat onder de vlag van een lidstaat vaart en voor die werkzaamheden wordt betaald door een onderneming of een persoon die zijn zetel of domicilie in een andere lidstaat heeft, de wetgeving van laatstgenoemde lidstaat, indien hij zijn woonplaats in die lidstaat heeft. De onderneming of de persoon die het loon betaalt, wordt voor de toepassing van genoemde wetgeving als werkgever aangemerkt.

[...]”

II. Feiten, procedure in het hoofdgeding en prejudiciële vraag

5. SF, Lets staatsburger die in Letland woont, was van 13 augustus 2013 tot en met 31 december 2013 in dienstbetrekking werkzaam bij Oceanwide Offshore Services B.V., gevestigd in Nederland.

6. In deze periode was SF als zeevarende (steward) werkzaam op een zeeschip dat voer onder de vlag van de Bahama's. Het zeeschip lag in de betrokken periode boven het Duitse deel van het continentaal plat onder de Noordzee.

7. Voor de betrokken periode dat SF voor Oceanwide Offshore Services B.V. werkte, hebben de Nederlandse belastingautoriteiten, te weten de Inspecteur van de Belastingdienst, hem een navorderingsaanslag opgelegd voor de betaling van sociale premies.

8. SF meende niet aan de Nederlandse socialezekerheidswetgeving te zijn onderworpen, en heeft daarom tegen het besluit van de Nederlandse belastingautoriteiten beroep ingesteld bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant.

9. Deze rechtbank heeft besloten om een aantal prejudiciële vragen aan de Hoge Raad voor te leggen om vast te stellen welke regeling krachtens verordening nr. 883/2004 op de situatie van SF van toepassing is.

10. De Hoge Raad – de verwijzende rechter – gaat ervan uit dat zowel SF als de arbeidsbetrekking binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 valt, en dat de arbeid die hij in de betrokken periode heeft verricht niet kan worden gelijkgesteld aan werkzaamheden die op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie zijn verricht.

11. Aangezien geen enkele andere bepaling van verordening nr. 883/2004 op een situatie als die van SF van toepassing is, valt zij volgens de verwijzende rechter binnen de werkingssfeer van artikel 11, lid 3, onder e), van deze verordening, en is de relevante regelgeving in de betrokken zaak die van de lidstaat waar de belanghebbende woonachtig is, te weten het Letse recht.

12. De verwijzende rechter merkt evenwel op dat in casu is aangevoerd dat op de situatie van SF artikel 11, lid 3, onder a), juncto artikel 11, lid 4, van verordening nr. 883/2004 van toepassing is. Hij wijst erop dat indien dit rechtskader juist is, op de situatie van SF de wetgeving van de staat waarin de werkgever is gevestigd van toepassing is, te weten het Nederlandse recht.

13. Aangezien de Hoge Raad twijfelde over de juistheid van deze opvatting, heeft hij in deze context de volgende prejudiciële vraag aan het Hof voorgelegd:

„De wetgeving van welke lidstaat wordt door verordening nr. 883/2004 aangewezen in een situatie waarbij het gaat om een belanghebbende die (a) in Letland woont, (b) de Letse nationaliteit heeft, (c) in dienst is van een in Nederland gevestigde werkgever, (d) als zeevarende werkzaam is, (e) zijn arbeid verricht aan boord van een zeeschip dat vaart onder de vlag van de Bahama's, en (f) deze werkzaamheden verricht buiten het grondgebied van de Europese Unie?”

III. Procedure bij het Hof

14. De verwijzingsbeslissing is op 9 november 2017 ingekomen bij het Hof. SF, de Nederlandse, de Griekse en de Poolse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 8 november 2018 hebben SF, de Nederlandse en de Griekse regering en de Europese Commissie opmerkingen gemaakt.

IV. Juridische beoordeling

A. Inleidende opmerkingen

15. Met zijn prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof in wezen om te verduidelijken welke wetgeving op grond van verordening nr. 883/2004 van toepassing is op een situatie als die van belanghebbende in het hoofdgeding, die woont in zijn lidstaat van oorsprong en in dienst van een in een andere lidstaat gevestigde werkgever arbeid heeft verricht als zeevarende aan boord van een zeeschip dat onder de vlag van een derde land voer en zich in de betrokken periode buiten het grondgebied van de Unie bevond.

16. Dienaangaande zijn er twee tegengestelde opvattingen.

17. Volgens een eerste opvatting, die door de verwijzende rechter zelf, door de Griekse en de Poolse regering en door SF wordt verdedigd, is de vangnetbepaling van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 van toepassing aangezien de situatie van SF door geen enkele andere bepaling van verordening nr. 883/2004 wordt geregeld. Belanghebbende is daarom onderworpen aan de wetgeving van de lidstaat van zijn woonplaats.

18. Volgens een andere opvatting, die door de Commissie en de Nederlandse regering wordt verdedigd, is artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 uitsluitend van toepassing op niet-actieve personen, en vindt deze bepaling derhalve geen toepassing in een situatie als die van SF, die in de relevante periode een beroepswerkzaamheid heeft verricht. Volgens hen is op grond van de bepalingen van titel II van verordening nr. 883/2004, zoals uitgelegd in het licht van de rechtspraak van het Hof⁴, op een situatie als die van SF veeleer de wetgeving van toepassing van de lidstaat waarin de werkgever van de belanghebbende gevestigd is.

19. Om de vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden, dient het Hof derhalve de draagwijdte van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 te bepalen. Daartoe moet deze bepaling mijns inziens eerst worden geanalyseerd in de context van het stelsel van verordening nr. 883/2004, tegen de achtergrond van de beginselen die het Hof op dit gebied in zijn rechtspraak heeft ontwikkeld, om vervolgens op basis van deze analyse de werkingssfeer ervan te bepalend.

B. Artikel 11, lid 3, onder e), in het stelsel van verordening nr. 883/2004

20. Zoals het Hof reeds meermaals heeft geoordeeld, heeft verordening nr. 883/2004 – die de regels van verordening nr. 1408/71 heeft gemoderniseerd en vereenvoudigd maar dezelfde doelstelling heeft – tot doel de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten te coördineren om de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vrij verkeer te waarborgen.⁵

21. Deze verordening voert geen gemeenschappelijk stelsel van sociale zekerheid in, maar laat afzonderlijke nationale stelsels voortbestaan⁶ door een aantal gemeenschappelijke beginselen vast te stellen die in de socialezekerheidswetgeving van alle lidstaten gerespecteerd moeten worden en die, samen met het systeem van conflictregels van de verordening, moeten voorkomen dat degenen die hun recht van vrij verkeer en verblijf binnen de Unie uitoefenen, worden benadeeld door de verschillende nationale systemen omdat zij van die vrijheid gebruik hebben gemaakt.⁷

22. Binnen deze context bevat titel II van verordening nr. 883/2004 de conflictregels waarmee kan worden vastgesteld welke wetgeving van toepassing is op de personen die binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen. Dus indien iemand binnen de „personele werkingssfeer” van verordening nr. 883/2004 valt, zoals die is omschreven in artikel 2 ervan, geldt aldus in beginsel de in artikel 11, lid 1, van deze verordening geformuleerde regel dat slechts één wetgeving toepassing vindt, en wordt de toepasselijke nationale wetgeving vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van titel II ervan.⁸

4 Inzonderheid wordt verwezen naar de arresten van 29 juni 1994, Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:271), en 19 maart 2015, Kik (C-266/13, EU:C:2015:188).

5 Zie de overwegingen 1, 3, 4 en 45 van verordening nr. 883/2004. Zie ook arresten van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-308/14, EU:C:2016:436, punt 67), en 21 maart 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, punt 31).

6 Arresten van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-308/14, EU:C:2016:436, punt 67), en 21 maart 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, punt 44).

7 Zie conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-308/14, EU:C:2015:666, punt 49).

8 Arrest van 25 oktober 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, punt 42).

23. Het Hof heeft meerdere malen verduidelijkt dat de bepalingen van deze titel een volledig en eenvormig stelsel van conflictregels vormen, en dat zij niet alleen tot doel hebben de gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wettelijke regelingen en de mogelijke complicaties daarvan te voorkomen, maar ook te beletten dat binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallende personen wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling geen enkele socialezekerheidsbescherming genieten.⁹

24. Artikel 11 van verordening nr. 883/2004 vormt de „hoeksteen” van titel II daarvan, en daarmee kan worden bepaald welke nationale wetgeving van toepassing is op personen die binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen.¹⁰

25. Over specifiek het bepaalde onder e), van artikel 11, lid 3, heeft het Hof reeds opgemerkt dat deze bepaling een conflictregel formuleert om te bepalen welke nationale wetgeving van toepassing is voor de toekenning van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 genoemde socialezekerheidsprestaties, waarop anderen dan de personen bedoeld onder a) tot en met d) van artikel 11, lid 3, van die verordening, dat wil zeggen *met name* economisch niet-actieve personen, aanspraak kunnen maken¹¹.

26. Het Hof heeft ook reeds vastgesteld welke specifieke doeleinden met artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 worden nagestreefd, en dat zijn juist de in punt 23 hierboven vermelde doeleinden. Het Hof heeft namelijk verduidelijkt dat deze bepaling niet alleen tot doel heeft de gelijktijdige toepassing van verschillende nationale wettelijke regelingen op een concrete situatie en de mogelijke complicaties daarvan te voorkomen, maar ook te beletten dat binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallende personen wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling geen enkele socialezekerheidsbescherming genieten.¹² Die bepaling als zodanig strekt er daarentegen niet toe de materiële voorwaarden voor een recht op socialezekerheidsprestaties te bepalen, aangezien het in beginsel aan de wettelijke regeling van elke lidstaat staat om deze voorwaarden vast te stellen.¹³

27. Over artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 moet tevens worden opgemerkt dat deze bepaling in deze regeling een echte noviteit is, waarop door de verwijzende rechter en een aantal van de regeringen die opmerkingen hebben ingediend voor het Hof is gewezen. In de eerdere regeling van verordening nr. 1408/71 kwam een vergelijkbare bepaling immers niet voor.

28. Verordening nr. 1408/71 bevatte slechts een gedeeltelijke vangnetbepaling die is ingevoegd¹⁴ naar aanleiding van het arrest van het Hof van 12 juni 1986, Ten Holder (302/84, EU:C:1986:242), zoals de Commissie heeft opgemerkt. Met deze bepaling kon evenwel uitsluitend worden vastgesteld welke wetgeving moest worden toegepast ten aanzien van personen waarop de wettelijke regeling van een lidstaat ophoudt van toepassing te zijn zonder dat de wettelijke regeling van een andere lidstaat op hen van toepassing wordt.¹⁵

9 Zie arrest van 25 oktober 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, punt 41) en voetnoot 6 van de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Bogatu (C-322/17, EU:C:2018:818), waarin wordt verwezen naar de rechtspraak over verordening nr. 1408/71, die dezelfde opzet had als verordening nr. 883/2004. Zie inzonderheid arresten van 12 juni 1986, Ten Holder (302/84, EU:C:1986:242, punt 21); 11 juni 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, punt 28); 13 september 2017, X (C-570/15, EU:C:2017:674, punt 14), en 6 februari 2018, Altun e.a. (C-359/16, EU:C:2018:63, punt 29).

10 Conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Bogatu (C-322/17, EU:C:2018:818, punt 34).

11 Arrest van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-308/14, EU:C:2016:436, punt 63). Cursivering van mij

12 Ibidem punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

13 Ibidem punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

14 Zie verordening nr. 2195/91 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen en van verordening (EEG) nr. 574/72 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71 (PB 1991, L 206, blz. 2), en met name de derde overweging en artikel 1, lid 2, van deze verordening.

15 Zie dienaangaande punt 40 van het arrest van 11 juni 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279).

29. Hoewel het systeem van verordening nr. 1408/71 in titel II een volledig en eenvormig stelsel van conflictregels bevat, zoals het Hof heeft erkend¹⁶, had dit systeem geen uitdrukkelijke vangnetbepaling van algemene strekking waarmee de toepasselijke wetgeving kon worden vastgesteld in alle gevallen die niet uitdrukkelijk in de bepalingen van titel II waren geregeld.

30. In deze context heeft het Hof inderdaad meerdere keren lacunes in het systeem moeten opvullen door, middels een ruime uitlegging of middels een algemene verwijzing naar de bepalingen van titel II van verordening nr. 1408/71, de toepasselijke wetgeving vast te stellen in bijzondere gevallen die niet uitdrukkelijk door de conflictregels van titel II van deze verordening waren geregeld.¹⁷

C. Werkingssfeer van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004

31. Artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 moet tegen de achtergrond van de bovenstaande overwegingen worden uitgelegd om de werkingssfeer ervan vast te stellen, en meer in het bijzonder na te gaan of deze bepaling *uitsluitend* van toepassing is op niet-actieve personen, zoals de Commissie en de Nederlandse regering betogen.

32. Volgens vaste rechtspraak van het Hof dient bij de uitlegging van een bepaling van het Unierecht niet alleen rekening te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.¹⁸

33. Ten eerste, wat de tekst van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 betreft, moet worden opgemerkt dat deze bepaling in zeer algemene bewoordingen is gesteld. Zij is van toepassing op „eenieder op wie de bepalingen van de onderdelen a) tot en met d) niet van toepassing zijn”, behoudens „de artikelen 12 tot en met 16” en onverminderd „andere bepalingen van deze verordening die [...] prestaties garanderen [aan die persoon] krachtens de wetgeving van een of meer andere lidstaten”.

34. Uit de letterlijke analyse van de bepaling volgt niet alleen dat zij in algemene bewoordingen is gesteld door de term „eenieder” te gebruiken, maar ook dat daaraan twee voorbehouden zijn verbonden die eveneens van algemene strekking zijn: de eerste laat alle bepalingen van titel II van verordening nr. 883/2004 – dat wil zeggen de conflictregels waarmee kan worden vastgesteld welke wetgeving van toepassing is op de personen die binnen de werkingssfeer daarvan vallen – onverlet; de tweede heeft daarentegen betrekking op alle andere bepalingen van deze verordening.

35. Deze woordkeuze pleit mijns inziens voor een uitlegging dat deze bepaling een conflictregel is die binnen het systeem als vangnet dient, en bestemd is om te worden toegepast op alle gevallen waarin verordening nr. 883/2004 niet uitdrukkelijk bepaalt welke wetgeving op de situatie van een belanghebbende van toepassing is.

36. Uit de letterlijke analyse van de bepaling volgt daarentegen geen enkel gegeven dat kan rechtvaardigen dat haar werkingssfeer is beperkt tot niet-actieve personen. Uit de tekst van de bepaling blijkt immers geenszins dat zij *uitsluitend* van toepassing is op bepaalde categorieën specifieke personen.

¹⁶ Zie de in voetnoot 9 hierboven vermelde rechtspraak.

¹⁷ Zie arresten van 12 januari 1983, Coppola (150/82, EU:C:1983:4, punt 11); 12 juni 1986, Ten Holder (302/84, EU:C:1986:242, punten 13 en 14); 29 juni 1994, Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:271, punt 11), en punt 11 van de conclusie van advocaat-generaal Lenz in de zaak Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:56), alsook arrest van 19 maart 2015, Kik (C-266/13, EU:C:2015:188, punten 48 en 49).

¹⁸ Zie onder andere arrest van 21 maart 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, punt 34).

37. Ten tweede, wat betreft de context waarin de betrokken bepaling moet worden geplaatst, moet om te beginnen worden opgemerkt dat geen enkele andere bepaling of overweging van verordening nr. 883/2004 elementen biedt die pleiten voor de stelling dat de werkingssfeer van deze bepaling beperkt blijft tot uitsluitend niet-actieve personen.

38. Ter rechtvaardiging van deze stelling heeft de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen op vrij cryptische wijze verwezen naar artikel 2 van verordening nr. 883/2004. Dit artikel bepaalt de personele werkingssfeer van deze verordening. Het is evenwel niet duidelijk hoe dit artikel kan rechtvaardigen dat de werkingssfeer van artikel 11, lid 3, onder e), van deze verordening wordt beperkt tot niet-actieve personen, en de Commissie is ook niet in staat geweest dit in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting uit te leggen.

39. De verwijzende rechter wijst erop dat in het bij hem aanhangige geding ter rechtvaardiging van de stelling dat de strekking van artikel 11, lid 3, onder e), van deze verordening beperkt blijft tot niet-actieve personen, overweging 42 van verordening nr. 883/2004 is aangehaald. Uit de tekst van deze overweging¹⁹ – die overigens verwijst naar de specifieke situatie van het Koninkrijk Denemarken – volgt zonder meer dat verordening nr. 883/2004 is uitgebreid naar de nieuwe categorie van niet-actieve personen. Toch is niet duidelijk hoe de uitdrukkelijke erkenning van deze uitbreiding in de genoemde overweging als zodanig kan rechtvaardigen dat de werkingssfeer van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 tot uitsluitend deze categorie personen wordt beperkt.

40. Uit de structuur van artikel 11 volgt mijns inziens geen enkel ander element dat ervoor kan pleiten dat de werkingssfeer van de betrokken bepaling wordt beperkt. De omstandigheid dat in lid 4 van dit artikel een bijzondere situatie is geregeld die verschilt van lid 3, onder a) tot en met d), van dit artikel, kan mijns inziens op geen enkele wijze de stelling onderbouwen dat de werkingssfeer van de aan de orde zijnde bepaling tot niet-actieve personen beperkt blijft. Deze bijzondere situatie valt onder de in punt 34 hierboven vermelde voorbeholden.

41. Integendeel, het bestaan van deze twee voorbeholden, die op alle andere bepalingen van verordening nr. 883/2004 betrekking hebben, vormt volgens mij vanuit systematisch oogpunt een sterk argument voor de stelling dat artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 als vangnet dient.

42. Een ander feit dat voor deze stelling pleit – eveneens vanuit systematisch oogpunt – is dat artikel 11, waarvan de betrokken bepaling deel uitmaakt, het opschrift „algemene regels” heeft en het eerste artikel van titel II van verordening nr. 883/2004 is, hetgeen duidelijk aantoont dat het de bedoeling is dat de daarin vervatte bepalingen een algemene strekking hebben.

43. Ten derde, wat betreft de doelstellingen die met de betrokken bepaling worden nagestreefd, zoals gezegd in punt 26 heeft het Hof deze reeds duidelijk vastgesteld.

44. Dienaangaande ben ik van mening dat een uitlegging van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 volgens welke dit een bepaling van algemene strekking is die binnen het systeem een vangnetfunctie heeft, die garandeert dat in alle gevallen waarin deze verordening niet uitdrukkelijk bepaalt welke wetgeving van toepassing is, een toepasselijke wetgeving wordt aangewezen, het meest geschikt is om te garanderen dat de doelstelling van de bepaling en van de

¹⁹ Deze overweging luidt als volgt: „Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, uitgaande van de veronderstelling dat de verordening tot alle Europese onderdanen wordt uitgebreid en met het oog op het vinden van een oplossing waarbij rekening wordt gehouden met eventuele beperkingen in verband met de bijzondere kenmerken van op de woonplaats gebaseerde stelsels, werd een bijzondere afwijking middels de toevoeging van een bijlage XI - ‚DENEMARKEN’ beperkt tot recht op een socialezekerheidspensioen, uitsluitend voor de nieuwe categorie niet-actieve personen waartoe deze verordening is uitgebreid, passend geacht vanwege de bijzondere kenmerken van het Deense stelsel en gezien het feit dat die pensioenen volgens de vigerende Deense wetgeving (Pensioenwet) exporteerbaar zijn na een verblijf van tien jaar.”

verordening wordt bereikt, namelijk te voorkomen dat in een bepaalde situatie gelijktijdig meerdere nationale regelingen van toepassing zijn en te beletten dat personen die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallen, wegens het ontbreken van een toepasselijke wettelijke regeling geen enkele socialezekerheidsbescherming genieten.

45. Een restrictieve uitlegging die de werkingssfeer van de betrokken bepaling tot uitsluitend niet-actieve personen beperkt, zou immers het risico met zich brengen dat ook het door verordening nr. 883/2004 tot stand gebrachte systeem van conflictregels lacunes blijft vertonen, met rechtsonzekerheid als gevolg die, net als toen de vorige verordening nr. 1408/71 van kracht was, achteraf door het Hof moet worden weggenomen.

46. Over de doelstellingen van de bepaling die het voorwerp van deze zaak is, merk ik op dat voor het argument dat de Commissie tijdens de mondelinge behandeling heeft aangevoerd – te weten dat uit het voorstel voor een verordening dat zij in 1998 heeft ingediend²⁰, op grond waarvan vervolgens verordening nr. 883/2004 is vastgesteld, blijkt dat de wetgever beoogde de werkingssfeer van de bepaling tot niet-actieve personen te beperken – in de tekst van dit voorstel geen enkele bevestiging is te vinden.

47. Uit de toelichting op artikel 8 van het voorstel, dat vervolgens in de definitieve tekst artikel 11 van de verordening is geworden, kan geenszins worden afgeleid dat de wetgever de bedoeling had om de werkingssfeer van de betrokken bepaling (die in de eindversie van de verordening vrijwel ongewijzigd is gebleven) *uitsluitend* tot niet-actieve personen te beperken.²¹

48. Kortom, naar mijn mening volgt uit het bovenstaande dat artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 ruim moet worden uitgelegd, in overeenstemming met de doelstellingen van de verordening en van deze bepaling zelf, zoals deze zijn vastgesteld door het Hof. Aangezien deze bepaling in het systeem van de door deze verordening tot stand gebrachte conflictregels als vangnet dient, is zij mijns inziens van toepassing op elke persoon die – om een willekeurige reden, en dus niet uitsluitend omdat deze persoon niet actief is – niet onder de categorieën onder a) tot en met d), van lid 3 van dit artikel valt, of ten aanzien van wie geen andere bepaling van de verordening de toepasselijke wetgeving aanwijst.

49. In dit verband merk ik ook op dat de ruime uitlegging van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 die ik in het vorige punt in overweging geef, in overeenstemming is met de uitlegging die het Hof heeft gegeven aan de bepaling waarvoor deze bepaling in de plaats is gekomen, te weten artikel 13, lid 2, onder f), van verordening nr. 1408/71. In zijn rechtspraak over deze laatstgenoemde bepaling heeft het Hof immers, gezien de algemene bewoordingen waarin zij is geredigeerd, een ruime uitlegging gegeven, in die zin dat zij van toepassing is op „alle gevallen” waarin de wettelijke regeling van een lidstaat „om welke reden ook” ophoudt van toepassing te zijn.²² Daarom kan de uitlegging van de bepaling die ik in punt 48 hierboven in overweging heb gegeven volgens mij niet in twijfel worden getrokken door de andere argumenten die de Commissie en de Nederlandse regering voor het Hof hebben aangevoerd.

50. Ten eerste moet over de verwijzingen van de Commissie naar de Praktische gids over de toepasselijke wetgeving in de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland²³, opgesteld en goedgekeurd door de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, en naar het document van het directoraat-generaal Werkgelegenheid,

20 Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van 21 december 1998 [COM(1998) 779 def.].

21 Zie blz. 7 van de toelichting op het in de vorige voetnoot vermelde voorstel.

22 Zie meer specifiek arrest van 11 juni 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, punt 40).

23 Zie ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=nl

sociale zaken en inclusie met de titel „Explanatory notes on modernised social security coordination”²⁴, worden opgemerkt dat deze documenten weliswaar instrumenten voor de uitlegging van verordening nr. 883/2004 zijn doch geen bindende kracht hebben, zodat het Hof of de nationale rechters daaraan niet gebonden zijn bij de uitlegging van die verordening.²⁵

51. Ten tweede, wat de verschillende verwijzingen van de partijen die opmerkingen voor het Hof hebben ingediend naar de rechtspraak betreft, wijs ik er om te beginnen op dat punt 63 van het arrest van 14 juni 2016, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-308/14, EU:C:2016:436), waarnaar de Nederlandse regering heeft verwezen om haar stelling te onderbouwen en dat in punt 25 van deze conclusie is aangehaald, eerder pleit voor een uitlegging van de betrokken bepaling volgens welke zij niet uitsluitend op niet-actieve personen van toepassing is. In dit punt heeft het Hof immers, alvorens naar deze categorie personen te verwijzen, de woorden „*met name*”²⁶ gebruikt, wat aangeeft dat het niet de bedoeling was om de toepassing van de betrokken bepaling uitsluitend tot dit type personen te beperken.

52. Wat de aangehaalde arresten Aldewereld en Kik betreft, deze uitspraken bieden weliswaar zonder meer verdere nuttige aanknopingspunten voor de uitlegging, doch geconstateerd moet worden dat het Hof deze arresten heeft gewezen vóór de inwerkingtreding van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004, en dus in een andere juridische context waarin er geen vangnetbepaling bestond. De oplossingen die het Hof in die andere context heeft gegeven, kunnen derhalve niet worden toegepast op de nieuwe context van verordening nr. 883/2004, waarin het Hof niet langer middels uitlegging oplossingen hoeft te vinden om de lacunes in de regelgeving op te vullen.

53. Ten derde, wat betreft het ter terechtzitting aangevoerde argument van de Commissie dat in het systeem van verordening nr. 883/2004 een hiërarchie bestaat tussen de *lex loci laboris* en de *lex domicilii*, ben ik van mening dat het bestaan van een dergelijke hiërarchie tussen de criteria op zich niet kan rechtvaardigen dat een beperking wordt gesteld aan de werkingssfeer van een bepaling van de verordening die niet uitdrukkelijk in een dergelijke beperking voorziet.

54. Ten vierde ben ik van mening dat de door de Commissie en de Nederlandse regering aangevoerde vereisten met betrekking tot het beginsel van gelijke behandeling zich niet verzetten tegen de door mij voorgestelde uitlegging van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004. Zoals uit de overwegingen 5, 8 en 17 van deze verordening blijkt, strekt dit beginsel er immers toe gelijke behandeling te garanderen van personen die werkzaam zijn *binnen* de Unie, *op* het grondgebied van een lidstaat, op wie derhalve artikel 11, lid 3, onder a), van verordening nr. 883/2004 van toepassing is.

55. Indien de belanghebbende zijn arbeid niet *op* het grondgebied van een lidstaat verricht, en de arbeid een zwakkere band met het grondgebied van de Unie heeft, is het absoluut niet gezegd dat de vereisten met betrekking tot het beginsel van gelijke behandeling – dat weer verband houdt met de meer algemene doelstelling van verordening nr. 883/2004 het vrije verkeer van personen te bevorderen²⁷ – doeltreffender worden gewaarborgd door het aanknopingscriterium van de plaats van vestiging van de werkgever te gebruiken in plaats van dat van de woonplaats van de belanghebbende. Zoals de Griekse en de Poolse regering hebben opgemerkt, zijn zeelieden, zoals de belanghebbende in het hoofdgeding, wier werk wordt gekenmerkt door grote internationale mobiliteit en overeenkomsten voor bepaalde tijd die vaak een korte looptijd hebben en op afstand worden gesloten, een duidelijk voorbeeld daarvan.

24 Van dit document is er uitsluitend een Franse, Engelse en Duitse versie. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6481&langId=en>

25 Zie in deze zin voetnoot 12 van de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Bogatu (C-322/17, EU:C:2018:818).

26 „Notamment” in het Frans, „in particular” in het Engels, „insbesondere” in het Duits.

27 Zie punt 20 hierboven.

56. Tot slot, ten vijfde, verzet het eventuele risico dat de wetgeving van de lidstaat waar de belanghebbende woont geen bepalingen bevat op grond waarvan hij kan worden aangesloten bij het socialezekerheidsstelsel van die lidstaat en de belanghebbende derhalve van bescherming verstoken blijft, zoals ter terechtzitting werd aangevoerd, zich mijns inziens niet tegen de uitlegging van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 die ik in punt 48 van deze conclusie in overweging heb gegeven.

57. Dienaangaande merk ik op dat, zoals blijkt uit de in punt 20 en volgende van deze conclusie aangehaalde rechtspraak, de bepalingen van titel II van verordening nr. 883/2004 stellig alleen tot doel hebben, te bepalen welke nationale wetgeving geldt voor personen die binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen, en zij als zodanig niet tot doel hebben te bepalen onder welke voorwaarden het recht op of de verplichting tot aansluiting bij een socialezekerheidsstelsel of een bepaalde tak van een dergelijk stelsel ontstaat, daar het aan de wetgeving van elke lidstaat staat om deze voorwaarden te bepalen.²⁸

58. Het Hof heeft evenwel ook gespecificeerd dat aangezien het in titel II om een volledig stelsel van conflictregels gaat, de wetgevers van de afzonderlijke lidstaten niet meer bevoegd zijn om naar eigen inzicht de draagwijdte en de toepassingsvoorwaarden van hun nationale wettelijke regeling te bepalen met betrekking tot de personen die eraan onderworpen zijn en het grondgebied waarbinnen de nationale bepalingen effect sorteren.²⁹

59. Bij de vaststelling van de voorwaarden voor het ontstaan van het recht op aansluiting bij een socialezekerheidsstelsel zijn de lidstaten immers gehouden om de geldende bepalingen van Unierecht in acht te nemen. Inzonderheid gelden de in verordening nr. 883/2004 neergelegde conflictregels dwingend voor de lidstaten, en deze laatste kunnen dus niet zelf bepalen in hoeverre hun eigen wetgeving of die van een andere lidstaat van toepassing is.³⁰

60. Hieruit volgt dat, gelet op de doelstelling van de bepalingen van titel II van deze verordening die, zoals ik reeds in de punten 23 en 26 van deze conclusie in herinnering heb gebracht, met name tot doel hebben te verhinderen dat personen die binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen, bij gebreke van een toepasselijke wettelijke regeling geen enkele socialezekerheidsbescherming zouden genieten, de voorwaarden voor het ontstaan van het recht op aansluiting bij een socialezekerheidsstelsel niet tot gevolg mogen hebben dat personen op wie volgens verordening nr. 883/2004 een bepaalde wetgeving van toepassing is, buiten de werkingssfeer van deze wetgeving vallen.³¹

D. Prejudiciële vraag

61. De prejudiciële vraag van de verwijzende rechter moet mijns inziens worden beantwoord in het licht van de bovenstaande overwegingen en de uitlegging van artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 die ik in punt 48 van deze conclusie in overweging geef.

62. In dit verband moet volgens mij om te beginnen worden bevestigd dat de drie veronderstellingen die deze rechter aan zijn vraag aan het Hof ten grondslag legt, juist lijken.³²

²⁸ Zie onder andere de in de punten 21 en 26 aangehaalde rechtspraak en arrest van 25 oktober 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, punt 47).

²⁹ Arrest van 26 oktober 2016, Hoogstad (C-269/15, EU:C:2016:802, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

³⁰ Zie arrest van 25 oktober 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

³¹ Zie arrest van 25 oktober 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

³² Zie punt 10 hierboven.

63. In de eerste plaats lijdt het immers geen twijfel dat SF overeenkomstig artikel 2 van verordening nr. 883/2004 binnen de werkingssfeer van deze verordening valt. Hij is immers een in Letland woonachtige Lets staatsburger, en niet betwist is dat hij in de betrokken periode onderworpen was aan de wet van een lidstaat, te weten Letland dan wel Nederland.³³

64. In de tweede plaats heeft het Hof reeds kunnen vaststellen dat werk aan boord van een schip dat onder de vlag van een derde staat in internationale wateren en boven het continentaal plat van een lidstaat vaart, niet kan worden gelijkgesteld met werk op het grondgebied van een lidstaat.³⁴

65. In de derde plaats lijdt het ook geen twijfel dat er een voldoende nauwe aanknopingspunt tussen de arbeidsverhouding van SF en het grondgebied van de Unie bestaat. Uit de rechtspraak blijkt namelijk dat een dergelijke aanknopingspunt bestaat indien een Unieburger die in een lidstaat woont, is aangeworven door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming en voor rekening van die onderneming activiteiten verricht.³⁵

66. Dit vooropgesteld, merk ik op dat zowel de verwijzende rechter als de partijen die opmerkingen voor het Hof hebben ingediend het er – terecht – over eens zijn dat op de situatie van belanghebbende in het hoofdgeding geen andere bepaling van verordening nr. 883/2004 van toepassing is dan artikel 11, lid 3, onder e).

67. Ten eerste is op deze situatie immers geen van de gevallen van artikel 11, lid 3, onder a) tot en d), van toepassing, en dat geldt met name voor punt a), aangezien de werkzaamheden van een zeevarende niet worden verricht op het grondgebied van enige lidstaat.

68. Ten tweede is lid 4 van artikel 11 niet van toepassing, aangezien deze bepaling uitsluitend van toepassing is op werkzaamheden die op onder de vlag van een lidstaat varende schepen worden verricht, en de werkzaamheden in casu zijn verricht op een onder de vlag van een derde staat varend schip.

69. Ten derde is op deze situatie geen van de andere bepalingen van titel II van verordening nr. 883/2004 – die betrekking hebben op andere situaties dan die van het hoofdgeding³⁶ – en evenmin enige andere bepaling van deze verordening van toepassing.

70. Gelet op de uitlegging van de regel die ik in punt 48 van deze conclusie heb gegeven, ben ik in deze omstandigheden van mening dat op een situatie als die van SF artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 van toepassing is en dat een persoon die zich in deze situatie bevindt, derhalve onderworpen is aan de wetgeving van de staat van woonplaats.

33 Zie naar analogie arrest van 19 maart 2015, Kik (C-266/13, EU:C:2015:188, punten 38 en 39).

34 Zie in deze zin arrest van 19 maart 2015, Kik (C-266/13, EU:C:2015:188, punt 40). Zoals de Griekse regering evenwel terecht heeft opgemerkt, zou de analyse anders kunnen zijn indien het werk dat wordt verricht op het schip waarop de belanghebbende zijn werkzaamheden heeft verricht, verband houdt met de exploratie en/of de exploitatie van hulpbronnen op het deel van het continentaal plat van een lidstaat. Het staat aan de verwijzende rechter om dit vast te stellen. Zie arrest van 17 januari 2012, Salemink (C-347/10, EU:C:2012:17, punten 35 en volgende), en het bovenvermelde arrest Kik, punt 41, laatste volzin.

35 Zie arresten van 29 juni 1994, Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:271, punt 14); 28 februari 2013, Petersen en Petersen (C-544/11, EU:C:2013:124, punt 42), en 19 maart 2015, Kik (C-266/13, EU:C:2015:188, punt 43).

36 Deze bepalingen bevatten immers bijzondere regels die van toepassing zijn op personen die worden gedetacheerd (artikel 12), op personen die werkzaamheden verrichten in twee of meer lidstaten (artikel 13), op personen die een vrijwillige of vrijwillig voortgezette verzekering hebben gekozen (artikel 14), op arbeidscontractanten van de Europese instellingen (artikel 15), en op de uitzonderingen op de artikelen 11 tot en met 15 (artikel 16).

V. Conclusie

71. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vraag van de Hoge Raad der Nederlanden te beantwoorden als volgt:

„Artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels moet aldus worden uitgelegd dat een staatsburger van een lidstaat die woont in zijn lidstaat van oorsprong en in dienst van een in een andere lidstaat gevestigde werkgever arbeid heeft verricht als zeevarende aan boord van een onder de vlag van een derde staat varende schip dat zich in de betrokken periode buiten het grondgebied van de Unie bevond, gedurende deze periode onderworpen is aan de wetgeving van de lidstaat van zijn woonplaats.”